

《金融机构客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存管理办法》 简评

作者：黎明 | 袁静

2022 年 1 月 26 日，中国人民银行、中国银保监会、中国证监会联合发布《金融机构客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存管理办法》(以下简称“《管理办法》”), 自 2022 年 3 月 1 日起施行。《管理办法》对 2007 年开始实施的《金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法》(以下简称“原《办法》”)进行了修订完善。

整体而言，本次修订内容充分体现监管部门参照国际通行标准，坚持风险为本，指导金融机构提升反洗钱、反恐怖融资能力与水平的思路。《管理办法》调整了法规的名称和体例，扩大了适用主体范围、强调基于风险的尽职调查措施和持续的尽职调查措施、完善了各金融行业客户尽职调查的细节要求。本文对比原《办法》及 2021 年 3 月《金融机构客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存管理办法(公开征求意见稿)》(以下简称“《征求意见稿》”), 从基金公司视角对《管理办法》的主要变化内容予以简评。

1. 立法体例的变化

(1) “身份识别”的要求提升为“尽职调查”

《管理办法》以“客户尽职调查”取代原“客户身份识别”，并设专章对金融机构客户尽职调查要求进行详细规定。

(2) 补充规则制订依据

《管理办法》增加《中华人民共和国反恐怖主义法》作为制订依据，以适应反恐怖融资的现实需要。

...
如您需进一步了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

(3) 强化中国人民银行的监管权

《管理办法》第 47 条规定, 除中国银保监会、中国证监会之外, 新增中国人民银行作为金融机构破产或者解散时, 客户身份资料和交易记录的被移交机构。

根据原《办法》规定, 中国人民银行除有权依据《中华人民共和国反洗钱法》第 31 条、第 32 条作出的行政处罚外, 只能向中国银保监会或者中国证监会建议对违规金融机构采取停业整顿或者吊销其经营许可证, 或取消其直接负责的董事、高级管理人员任职资格、禁止其从事有关金融行业的工作等行政监管措施; 而《管理办法》第 48 条规定中国人民银行可“采取或建议采取”, 首次明确除行政处罚之外, 中国人民银行可直接对违规机构和个人采取前述行政监管措施, 进一步强化中国人民银行对反洗钱、反恐怖融资工作的监管权力。

2. 适用范围的变化

《管理办法》扩大了法规的适用范围, 增加非银行支付机构、贷款公司、理财公司等从事金融业务的机构; 删除“城市信用合作社”, 增加“村镇银行”; 将“财务公司”表述调整为“企业集团财务公司”。此外, 中国人民银行有权视情况确定并公布各类新增的金融机构适用《管理办法》。

值得注意的是, 《管理办法》第 2 条明确规定**从事基金销售业务**的机构履行客户尽职调查、客户身份资料及交易记录保存义务适用本办法, 同时第 12 条细化规定了从事基金销售业务的机构客户尽职调查相关要求。

3. 客户尽职调查要求

此次《管理办法》最大变化是对金融机构客户“身份识别”的要求升级为“尽职调查”, 将客户尽职调查界定为金融机构反洗钱和反恐怖融资的基础工作且要求贯穿客户整个生命周期。《管理办法》第二章(第 7 条至第 43 条)“客户尽职调查”通过一般规定、其他规定明确各类受监管机构开展客户尽职调查工作的具体要求, 同时规定金融机构应采取基于风险的客户尽职调查措施, 以提升客户尽职调查工作的有效性。

(1) 尽职调查基本要求

金融机构在与客户建立业务关系、办理规定金额以上一次性交易和业务关系存续期间, 应当根据风险状况差异化确定客户尽职调查措施的程度和具体方式。金融机构可采取的尽职调查措施主要包括:

(一) 通过以下途径获取来源可靠、独立的证明材料、数据或者信息来核实客户身份:

- I. 公安、市场监督管理、民政、税务、移民管理部门或者其他政府公开渠道获取的信息;
- II. 外国政府机构、国际组织等官方认证的信息;

- III. 客户补充其他身份资料或者证明材料;
- IV. 中国人民银行认可的其他信息来源。

《管理办法》第 24 条要求金融机构通过来源可靠、独立的证明文件、数据或者信息核实客户身份,本条除保留原《办法》规定的公安、市场监管查询渠道之外,新增了向民政、税务、其他政府公开渠道,以及外国政府机构、国际组织等官方认证的信息进行核实的规定。《管理办法》适当放宽标准,删除了《征求意见稿》中“非居民身份证件”的联网核查要求,以及“其他金融机构可以通过中国人民银行建立的联网核查公民身份信息系统或者其他合法、可靠渠道核实自然人的公民身份信息”的要求。

2021 年底,中国人民银行会同市场监管总局组织起草的《市场主体受益所有人信息管理暂行办法(草案)》公开征求意见,推动受益所有人信息集中登记制度的落地,预计未来将会有更多的公开信息查询渠道,以满足客户尽职调查的有效性和便利性需求。

- (二) 了解客户建立业务关系和交易的目的和性质,并根据风险状况获取相关信息;
- (三) 对于洗钱或者恐怖融资风险较高的情形,了解客户的资金来源和用途,并根据风险状况采取强化的尽职调查措施;
- (四) 在业务关系存续期间,对客户采取持续的尽职调查措施,审查客户状况及其交易情况,以确认为客户提供的各类服务和交易符合金融机构对客户身份背景、业务需求、风险状况以及对其资金来源和用途等方面的认识;
- (五) 对于客户为法人或者非法人组织的,识别并采取合理措施核实客户的受益所有人。

《管理办法》第 12 条规定,证券投资基金管理公司以及其他从事基金销售业务的机构向不在本机构开立账户的客户销售各类金融产品且交易金额单笔人民币 5 万元以上或者外币等值 1 万美元以上的,应当开展客户尽职调查,并登记客户身份基本信息,留存客户有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。此项规定未明确“账户”的性质是客户的银行资金账户或是基金份额登记账户,因此实践中基金公司或其他基金销售机构的客户尽职调查义务的具体分配易存在争议,为谨慎起见,建议基金公司均登记客户身份基本信息并留存客户身份证明文件复印件或影印件。

《管理办法》第 25 条规定,在有效管理洗钱和恐怖融资风险的情况下,对于难以中断的正常交易,金融机构可以在建立业务关系后尽快完成客户及其受益所有人身份核实工作。我们理解,对于基金定期定额投资业务等难以中断的正常交易,基金公司在未完成客户及其受益所有人身份核实工作前为客户办理业务的,应当采取适当的风险管理措施,如:对可疑交易开展持续监控、提升客户风险等级、向相关金融监管部门报告等。

(2) 持续尽职调查

金融机构在业务关系存续期间, 同样应当开展客户持续尽职调查措施。可见, 金融机构除了事前需要完成客户身份信息核实之外, 应建立事前、事中、事后全流程风险识别机制, 基金公司应在开户之外的交易、持有等环节持续开展客户及受益所有人的尽职调查工作, 以确认客户发生的交易符合其所掌握的客户资料、业务情况、风险状况以及资金来源等信息。

发生特定情形时(比较典型的情形如客户先前提交的身份证件已过有效期), 应当及时更新客户身份证件、身份信息和资料, 以确认为客户提供的各类服务和交易符合金融机构对客户身份背景、业务需求、风险状况以及对其资金来源和用途等方面的认识。

(3) 强化尽职调查

《管理办法》要求金融机构对高风险情形强化尽职调查。金融机构与客户建立业务关系时或者业务存续期间, 发现客户特征、业务关系、交易目的、交易性质、资金来源和用途等存在较高洗钱及恐怖融资风险情形的, 或者客户疑似国家有关机关、部门、机构依法要求金融机构配合调查人员或者国家司法、执法和监察机关发布的涉嫌洗钱及相关犯罪人员的, 即针对洗钱或者恐怖融资风险较高的情形以及高风险客户, 应当采取强化尽职调查措施。

金融机构可以采取的强化尽职调查措施主要有:

- (一) 获取业务关系、交易目的和性质、资金来源和用途的相关信息, **必要时**, 要求客户提供证明材料(如: 交易协议、背景说明等)并予以核实;
- (二) 通过实地查访等方式了解客户的经济状况或者经营状况;
- (三) 加强对客户及其交易的监测分析;
- (四) 提高对客户及其受益所有人信息审查和更新的频率;
- (五) 与客户建立、维持业务关系, 或者为客户办理业务, 需要获得高级管理层的批准。

金融机构采取强化尽职调查措施后, 认为需要对客户的洗钱或者恐怖融资风险进行风险管理的, 应当对客户的交易方式、交易规模、交易频率等实施合理限制, 认为客户的洗钱或者恐怖融资风险超出金融机构风险管理能力的, 应当拒绝交易或者终止已经建立的业务关系。

(4) 简化尽职调查

《管理办法》允许金融机构对评估出的低风险业务、客户采取简化尽职调查措施。在吸收《金融机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引》(银发[2013]2 号)已有的金融机构可对低风险客户采取简化的客户尽职调查措施的规定基础上, 《管理办法》第 31 条进一步明确简化尽职调查的参考因素及识别方式。

具体而言, 金融机构结合客户特征、业务关系或者交易的目的、交易性质, 参考国家洗钱风险评估报告及中国人民银行发布相关分析评估报告等可靠信息, 判断某类客户、业务关系或者交易的洗钱和恐怖融资风险较低时, 可以采取简化尽职调查措施。

需要注意的是, 经谨慎评估, 金融机构采取简化客户尽职调查措施时, 至少应当识别、核实客户身份, 登记必要身份信息(如客户的姓名或者名称、有效身份证件或者其他身份证明文件的种类、号码和有效期限、联系方式等信息), 并留存客户尽职调查过程中必要的身份资料。此外, 对已采取简化尽职调查措施的客户、业务关系或者交易, 金融机构需定期审查评估其风险状况。当客户、业务关系或者交易存在洗钱和恐怖融资嫌疑或者明显不属于低风险的情形时, 金融机构不得采取简化的客户尽职调查措施。

(5) 豁免尽职调查的情形

《管理办法》第 33 条规定, 如金融机构怀疑客户涉嫌洗钱或者恐怖融资, 且开展客户尽职调查会导致发生泄密事件的, 可不开展客户尽职调查, 但应当提交可疑交易报告。

4. 客户接纳政策

《管理办法》要求金融机构建立清晰的客户接纳政策, 在合理的风险承受能力范围内与客户建立业务关系, 不得为身份不明的客户提供服务或与其交易, 不得为冒用他人身份的客户开立账户。对于无法完成客户尽职调查措施的, 应当拒绝建立业务关系, 采取必要的限制措施或者拒绝交易, 或者终止已经建立的业务关系。金融机构在制订客户接纳政策时, 需重点关注以下几方面要求:

(1) 名单监控

根据《管理办法》第 41 条、第 42 条规定, 金融机构应当建立名单监控机制, 及时获取涉嫌恐怖活动的组织和人员名单以及中国人民银行要求关注的其他涉嫌洗钱及相关犯罪人员名单; 有合理理由怀疑客户或其交易对手, 以及客户或其交易对手的资金或者其他资产与名单相关的, 应当采取相应的尽职调查和风险管理措施。

(2) 特定关系人

《管理办法》第 35 条规定, 金融机构应当采取合理措施确定客户及其受益所有人是否为外国政要、国际组织高级管理人员、外国政要或者国际组织高级管理人员的特定关系人。如客户或者其受益所有人为上述人员, 金融机构应当采取风险管理措施了解客户及其受益所有人资金或者财产的来源和用途, 与客户建立、维持业务关系还应当获得高级管理层批准, 并对客户及业务关系采取强化的持续监测措施。

(3) 信托资金或财产

对于客户的资金是信托资金或者财产属于信托财产的,《管理办法》第 20 条进一步明确尽职调查的细节要求,金融机构与客户建立业务关系或者提供规定金额以上一次性交易时,应当识别信托关系委托人、受托人、受益人以及其他最终有效控制信托财产的自然人身份,登记其姓名或者名称、联系方式。

(4) 身份证明文件过期

《管理办法》第 28 条规定,客户先前提交的身份证明文件已过有效期,金融机构在履行必要的告知程序后,客户没有在合理期限内更新且没有提出合理理由的,金融机构应当中止为客户办理业务。对照原《办法》第 19 条、第 22 条规定,本条规定保留了因客户证件过期而须中止业务的规定,并增加了新的前置条件“金融机构在履行必要的告知程序后”。关于“必要的告知程序”,我们理解,基金公司通过电子邮件、短信通知或发布公告的方式均可视为可接受的必要告知程序。

5. 受益所有人识别

除对客户进行尽职调查之外,《管理办法》吸纳了《中国人民银行关于加强反洗钱客户身份识别有关工作的通知》(银发[2017]235 号)相关规定,要求金融机构识别客户的受益所有人身份信息。

受益所有人指最终拥有或实际控制法人或者非法人组织的一个或者多个自然人。对于客户为公司、企业等市场主体或者其他组织的,金融机构对其开展客户尽职调查时,应当识别并核实客户身份,了解其业务性质、所有权和控制权结构,识别并采取合理措施核实客户的受益所有人身份,即:

- (一) 直接或者间接拥有法人或者非法人组织 25%(含)以上股权或合伙权益的自然人;
- (二) 单独或者联合对法人或者非法人组织进行实际控制的自然人,包括但不限于通过协议约定、亲属关系等方式实施控制,如决定董事或者高级管理人员的任免,决定重大经营、管理决策的制定或者执行,决定财务收支,长期实际支配使用重要资产或者主要资金等;
- (三) 直接或者间接享有法人或者非法人组织 25%(含)以上收益权的自然人;
- (四) 当使用上述三种方式均无法识别受益所有人时,识别法人或者非法人组织的高级管理人员。

6. 客户风险等级评定

《管理办法》强调“风险为本”和“持续跟踪”原则,要求金融机构应当持续关注客户的风险状况、交易情况和身份信息变化,及时调整客户洗钱和恐怖融资风险等级。第 27 条规定,金融机构在与客户建立业务关系时,应当根据客户尽职调查所获得的信息,及时评估客户风险,划分风险等级,并根据客户风险状况确定业务存续期间对客户身份状况的定期审核频次和方式。

对比《金融机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引》(银发[2013]2 号)的规定,《管理办法》将高风险客户风险等级评定的审核频率由半年调整为一年。

7. 通过其他机构识别客户身份

《管理办法》明确了金融机构通过其他机构识别客户身份的相关条件、第三方机构的配合义务及责任。

根据《管理办法》第 39 条规定,金融机构通过金融机构以外的第三方识别客户身份的,应当符合以下条件,并承担第三方未履行客户尽职调查义务的责任:(一) 第三方接受反洗钱和反恐怖融资监管或者监测;(二) 评估第三方风险状况及其履行反洗钱和反恐怖融资义务的能力,确保第三方根据反洗钱和反恐怖融资法律法规和《管理办法》的有关要求采取客户尽职调查、客户身份资料和交易记录保存措施;(三) 金融机构能够立即从第三方获取客户尽职调查的必要信息;(四) 金融机构在需要时能够立即获得第三方实施客户尽职调查获取的身份证明文件和其他资料的复印件或影印件。

第三方机构应当向金融机构提供必要的客户身份信息,并配合金融机构开展客户尽职调查。考虑到从第三方获取客户身份信息、配合尽职调查的现实困难,《管理办法》规定未按照规定配合金融机构履行客户尽职调查义务的第三方机构应当承担相应责任。

8. 可疑行为报告

《管理办法》第 43 条规定,金融机构在开展客户尽职调查时,应当根据风险情形向中国反洗钱监测分析中心和中国人民银行当地分支机构报告以下可疑行为:

- (一) 客户拒绝提供有效身份证件或者其他身份证明文件的;
- (二) 有明显理由怀疑客户建立业务关系的目的和性质与洗钱和恐怖融资等违法犯罪活动相关的;
- (三) 对向境内汇入资金的境外机构提出要求后,仍无法完整获得汇款人姓名或者名称、账号和住所的;
- (四) 采取必要措施后,仍怀疑先前获得的客户身份资料的真实性、有效性、完整性的;
- (五) 履行客户尽职调查义务时发现其他可疑行为的。

《管理办法》删除了《征求意见稿》中“采取有效措施仍无法完成客户尽职调查的应当报告”的规定。

9. 其他

(1) 客户身份基本信息的要素变化

根据《管理办法》第 50 条规定,删除了非自然人客户的“组织机构代码、税务登记证号码”;“控股股东或者实际控制人”变更为“受益所有人”。

(2) 资料保存

根据《管理办法》第 50 条规定, 金融机构应逐步实现以电子化方式完整、准确保存客户身份资料及交易信息, 确保可以重现与追溯每笔交易, 防止客户身份资料及交易信息缺失、损毁、泄漏。

(3) 后续工作安排

《管理办法》自 2022 年 3 月 1 日起施行, 金融机构应当合理设计业务流程和操作规范, 以保证客户尽职调查、客户身份资料和交易记录保存制度的有效执行。对于办法实施前已经建立业务关系或者进行交易的存量客户, 未满足本办法有关客户尽职调查要求的, 应当自施行之日起 1 年内完成较高风险以上存量客户的尽职调查、2 年内完成全部存量客户的尽职调查。该办法正式实施后, 金融机构应尽快完成客户尽职调查、客户接纳政策等的内部控制制度、业务流程及业务系统的改造, 在规定期限内对存量客户开展重新尽职调查等。

随着“风险为本”监管理念的不断深入, 对金融机构而言, 如何提升反洗钱与反恐怖融资工作的有效性、如何把握防范风险与优化服务的平衡将迎来新的挑战。

如您希望就相关问题进一步交流, 请联系:



黎 明
+86 21 3135 8663
raymond.li@llinkslaw.com



袁 静
+86 10 8519 2266
lily.yuan@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求, 请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: Llinkslaw

本土化资源 国际化视野

免责声明:

本出版物仅供一般性参考, 并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2022